

Bericht der Finanzkommission über die Rechnung 2018

vom 24. Mai 2019

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|------------------------------------|----------|
| 1 | Zusammensetzung | 1 |
| 2 | Einleitung | 2 |
| 3 | Bericht der Finanzkontrolle | 2 |
| 4 | Prüfungsschwerpunkte | 3 |
| 5 | Fazit | 4 |
| 6 | Antrag | 5 |

Beilage:

Bericht der Finanzkontrolle über die Prüfung der Rechnung 2018 des Kantons St.Gallen

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Finanzkommission erstattet Ihnen nach Art. 62 Abs. 3 des Geschäftsreglements des Kantonsrates vom 24. Oktober 1979 (sGS 131.11) Bericht über das Ergebnis der Prüfung der Rechnung 2018.

1 Zusammensetzung

Die Finanzkommission setzt sich wie folgt zusammen (Stand 24. Mai 2019)

Mitglieder:

Christof Hartmann, Bankangestellter, Walenstadt, *Präsident*

Erich Baumann, Bankangestellter, Flawil

Karl Brändle, Gemeindepräsident, Bütschwil

Laura Bucher, Juristin, Dr.iur., St.Margrethen

Patrick Dürr, Dipl. Bankfachexperte, Vizedirektor, Widnau

Walter Gartmann, Unternehmer/Geschäftsführer, Mels

Andreas Hartmann, Dr.med. Arzt FMH, Rorschach

Peter Hartmann, Gewerkschaftssekretär, Flawil

Paul Scheiwiller, Unternehmer, Waldkirch

Marianne Steiner, Treuhänderin/Unternehmerin, Kaltbrunn

Bettina Surber, lic.iur., Rechtsanwältin, St.Gallen

Yvonne Suter, lic.rer.publ.HSG, Direktorin, Rapperswil-Jona

Beat Tinner, Gemeindepräsident, Azmoos
Boris Tschirky, Gemeindepräsident, Abtwil
Christian Willi, Treuhänder, Altstätten

Geschäftsführer:

Ralf Zwick, Dipl. Wirtschaftsprüfer, Leiter der Finanzkontrolle

2 Einleitung

Der Abschluss- und Rechnungsabnahmeprozess des Kantons unterliegt einem straffen Zeitplan. Der Finanzkommission steht für die Prüfung der Rechnung nur ein enges Zeitfenster zur Verfügung. Aus diesem Grund verfasst die Finanzkommission nur einen kurzen Bericht. Damit die Mitglieder des Kantonsrates trotzdem über die notwendigen Informationen verfügen, ist diesem Bericht auch derjenige der Finanzkontrolle beigelegt.

Die Finanzkommission behandelte die Rechnung 2018 am 23. und 24. Mai 2019. Sie stützte sich dabei auf die Berichte ihrer Subkommissionen, die in der Zeit vom 25. bis 30. April 2019 die einzelnen Departemente überprüften. An den Sitzungen der Gesamtkommission erteilten der Vorsteher des Finanzdepartementes und der Leiter der Finanzkontrolle sowie bei ihren Ressortgeschäften die Departementvorsteherin und die Departementvorsteher Auskunft über die ihnen unterbreiteten Fragen.

Der Kommission standen folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Rechnung 2018 einschliesslich Bericht der Regierung zur Rechnung 2018 vom 19. März 2019;
- interne Version der Rechnung 2018 einschliesslich Begründungen zu wesentlichen Budgetabweichungen;
- Prüfungsberichte der Subkommissionen mit ergänzenden Unterlagen;
- Bericht der Finanzkontrolle über die Prüfung der Rechnung 2018 des Kantons St.Gallen;
- Revisionsberichte der Finanzkontrolle über die Prüfung einzelner Dienststellen und Institutionen (es standen 105 Berichte zur Verfügung);
- Bericht des kantonalen Steueramtes zu den kantonalen Steuern 2018.

3 Bericht der Finanzkontrolle

Die kantonale Finanzkontrolle hat am 30. April 2019 einen Bericht über die Prüfung der Rechnung 2018 abgegeben (vgl. Beilage). Dieser besteht aus zwei Teilen, einem zusammenfassenden und einem umfassenden Bericht. Im zusammenfassenden Bericht hält die Finanzkontrolle als Prüfungsurteil fest, dass gemäss ihrer Beurteilung die Jahresrechnung für das am 31. Dezember 2018 abgeschlossene Rechnungsjahr den gesetzlichen Vorschriften entspricht. Der zweite Teilbericht, der umfassende Bericht, gibt Auskunft über den Auftrag der Finanzkontrolle und enthält ergänzende Erläuterungen und Feststellungen zu einzelnen Rechnungsabschnitten oder Rechnungspositionen.

Die Finanzkommission als politische Finanzaufsicht stützt sich bei ihrer Beurteilung der Ordnungsmässigkeit der Buchführung und der Jahresrechnung weitgehend auf die Ergebnisse der Prüfungen durch die Finanzkontrolle.

4 Prüfungsschwerpunkte

Die zuständigen Subkommissionen haben vor allem ein Augenmerk auf die grösseren Abweichungen zum Budget gelegt und ergänzende Auskünfte zu Prüfungsfeststellungen in den Berichten der Finanzkontrolle verlangt.

In den einzelnen Departementen sind unter anderem die folgenden zusätzlichen Punkte behandelt worden:

Volkswirtschaftsdepartement

- Stand der Bewerbung für einen Standort des Nationalen Innovationsparks (NIP)
- Lessons learned sowie mögliche Kontrollmöglichkeiten des Departements aufgrund der Rückstellungen der Postauto AG sowie der VBSG

Departement des Innern

- Erläuterung zu Stand und Vorgehen beim Projekt «Gemeindeprofile der Zukunft»
- Entwicklung Fallzahlen und Veränderungen in der Bearbeitung im Bereich Auslandskunden
- Kostentragung bei der Überschreitung der Pflegekosten-Höchstansätze
- zusätzlicher Beitrag ans Textilmuseum in Abhängigkeit vom Beitrag der Stadt St.Gallen
- Einhaltung der kreditrechtlichen Kompetenzen beim Umbau des Ausstellungssaals Stiftsarchiv

Bildungsdepartement

- Leistungsauftrag Joint Medical Master
- Stand der Umsetzung der Massnahmen in Bezug auf die Feststellungen zu Spesen, Nebenbeschäftigungen etc. an der Universität St.Gallen
- Kostenentwicklung im Bereich der Sonderschulen
- Kosten Instrumentalunterricht (Auftrag des Kantonsrates im Rahmen der Behandlung des XVII. Nachtrags zum Volksschulgesetz [22.16.10])
- Sport-Toto-Fonds

Finanzdepartement

- Entwicklung und Struktur der Steuereinnahmen
- Beurteilung Werthaltigkeit der Beteiligungen und Darlehen der Spitalverbunde
- Personalaufwandsteuerung
- Abraxas – Stand der Umsetzung Fusion/Integrationsprozess

Baudepartement

- Optimierungsproblem im Dreieck Hochbautenprogramm, Abbau aufgestauter Unterhalt und finanzpolitischer Rahmen und der dazugehörige Steuerungs- und Überprüfungsmechanismus
- Überprüfung der Führungs- und Arbeitsprozesse sowie Kontrollstrukturen des Strasseninspektors: aktueller Stand der Arbeiten und weiteres Vorgehen
- Vakanzen und mögliche Massnahmen in der Rekrutierung und der Nachwuchsförderung
- Verwaltungszentrum West sowie neue Lösung für eine Notruf- und Einsatzzentrale, einschliesslich Ersatz Einsatzleit- und Informationssystem (ELIS)

Sicherheits- und Justizdepartement

- Stellendotation und Herausforderungen bei der Kantonspolizei

Gesundheitsdepartement

- Spesen: Prüfungsergebnis der Prozesse im Gesundheitsdepartement und in den vier Spitalverbunden
- Beiträge für ausserkantonale Hospitalisationen nach Kantonen und Unternehmen
- buchhalterische Berücksichtigung von Überliegern in der Kantonsrechnung
- Entwicklung bei der Individuellen Prämienverbilligung (IPV)
- Weiterbildungsvereinbarungen bei Ärztinnen und Ärzten in den Spitalverbunden

Gerichte

- Aushilfskredit und Pendenzensituation beim Versicherungsgericht
- neues Richterlohnmodell

5 Fazit

Die Rechnung 2018 schliesst mit einem Ertragsüberschuss von 192,1 Mio. Franken ab. Das Ergebnis ist damit 191,7 Mio. Franken besser als budgetiert. Die Regierung gibt in ihrem Bericht detaillierte Informationen über die Faktoren, die zum Ergebnis 2018 geführt haben. Ertragsseitig haben insbesondere die höheren kantonalen Steuereinnahmen, die über Budget erfolgte Gewinnausschüttung der SNB sowie der Kantonsanteil an den Bundessteuern die Rechnung verbessert. Auch die Minderaufwände bzw. Mehrträge bei der innerkantonalen Hospitalisation haben sich positiv auf die Rechnung ausgewirkt. Die beiden wesentlichsten Mehraufwände betreffen die Individuelle Prämienverbilligung sowie die Wertberichtigung der Beteiligung am Spitalverbund 4. Da die in den Verwaltungseinheiten zur Verfügung stehenden Kredite Obergrenzen darstellen, ist es systemimmanent, dass die Mehrzahl der Rechnungsabschnitte besser als budgetiert abschliesst.

Nachdem in den vergangenen Jahren die Staatsquote stetig anstieg, konnte im Jahr 2018 erfreulicherweise ein Rückgang der Staatsquote um 1,9 Prozent verzeichnet werden. Das Aufwandswachstum war mit 0,6 Prozent sowohl unterhalb des Vorjahreswerts von 1,4 Prozent als auch unterhalb des BIP-Wachstums der Schweiz von 2,5 Prozent.

Die Budgetvorgaben beim Personalaufwand wurden eingehalten. Beim Sockelpersonalaufwand konnte eine Budgetunterschreitung von rund 6 Mio. Franken verzeichnet werden. Während tiefere Aufwände grundsätzlich begrüsst werden, wünschen sich Teile der Finanzkommission eine bessere Ausnützung des Budgetkredits. Ebenfalls sehen Teile der Finanzkommission einen Widerspruch von einem nicht ausgeschöpften Budgetkredit und den Aussagen zu fehlenden Mitteln für strukturellen Personalbedarf.

Die finanzielle Entwicklung der Spitalverbunde und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Kantonsrechnung geben Anlass zu grosser Sorge. In der Rechnung 2018 musste erneut eine Wertberichtigung auf den Beteiligungen vorgenommen werden. Die Risiken insbesondere auch auf den ausstehenden Forderungen gegenüber den Spitalverbunden sind jedoch hoch. Die Finanzkommission befürchtet stark, dass in den kommenden Jahren noch weitere Wertberichtigungen notwendig sein werden.

Die Finanzkommission begrüsst den Projektauftrag der Regierung, die Einführung eines internen Kontrollsystems voranzutreiben sowie einen Verhaltenskodex in der Staatsverwaltung einzuführen. In diesem Zusammenhang erwartet die Finanzkommission auch Kontrollen, welche sicherstellen, dass Projekte mit einem Volumen von mehr als 3 Mio. Franken dem Kantonsrat zugeleitet werden. Es gab im Jahr 2018 einmal mehr Anzeichen, dass die Aufteilung eines Projekts und die Verletzung des Bruttoprinzips dazu führten, dass ein Projekt trotz Überschreitung des Schwellenwerts am Kantonsrat vorbei umgesetzt wurde.

Die Finanzkommission konnte sich davon überzeugen, dass der Plafonds Hochbauten eingehalten bzw. deutlich unterschritten wurde. Allerdings konnte der angestrebte Anteil von zwei Dritteln für den Abbau von aufgestautem Unterhalt noch nicht erreicht werden. Die anstehenden Grossinvestitionen sowie eine Vielzahl von geplanten Projekten machen einen soliden Steuerungs- und Überwachungsmechanismus notwendig. Dieser soll einerseits die Kreditbeschlüsse und andererseits auch die Auswirkungen auf die Erfolgsrechnung durch Abschreibungen und den jährlichen Aufwand für Kleinvorhaben beinhalten.

Die aufgrund des positiven Jahresergebnisses gestärkte Eigenkapitalbasis bildet eine gute Ausgangslage, um insbesondere die Ertragsausfälle als Folge der kantonalen Unternehmenssteuerreform und der steuerlichen Entlastungen der natürlichen Personen auffangen zu können.

6 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Kantonsratsbeschluss über die Rechnung 2018 des Kantons St.Gallen einzutreten.

Christof Hartmann
Präsident der Finanzkommission



Revisionsbericht

Bericht über die Prüfung der Rechnung 2018 des Kantons St.Gallen

- Zusammenfassender Bericht
- Umfassender Bericht

30. April 2019

Berichtsempfänger:

- Finanzkommission des Kantonsrates
- Regierung des Kantons St.Gallen
- Finanzdepartement des Kantons St.Gallen



Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|--|----------|
| 1 | Einleitung | 3 |
| 2 | Zusammenfassender Bericht | 4 |
| 3 | Umfassender Bericht | 5 |
| 3.1 | Auftrag der Finanzkontrolle | 5 |
| 3.1.1 | Auftrag allgemein | 5 |
| 3.1.2 | Unterstützung der Finanzkommission des Kantonsrates | 5 |
| 3.1.3 | Unterstützung der Regierung und der Departemente | 6 |
| 3.1.4 | Revisionsstellenmandate ausserhalb der Kantonsrechnung | 6 |
| 3.2 | Allgemeine Feststellungen | 6 |
| 3.3 | Erfolgsrechnung | 7 |
| 3.3.1 | Vergleich mit Rechnung 2017 und Budget 2018 | 7 |
| 3.3.2 | Bemerkungen zu einzelnen Departementen | 8 |
| 3.3.3 | Bemerkungen zu Aufwand und Ertrag | 14 |
| 3.4 | Investitionsrechnung | 15 |
| 3.5 | Bilanz | 16 |
| 3.6 | Zur Finanzkontrolle und ihrem Umfeld | 16 |
| 3.6.1 | Die Finanzkontrolle | 16 |
| 3.6.2 | Andere Aufsichtsorgane und Berufsverbände | 17 |
| 3.7 | Schlussbemerkungen | 17 |

Anhang:

Verzeichnis der Revisionsstellenmandate ausserhalb der Kantonsrechnung



1 Einleitung

Gemäss Art. 42m Abs. 1 des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG) erstattet die Finanzkontrolle der Finanzkommission des Kantonsrates und der Regierung jährlich Bericht über:

- a) Umfang und Schwerpunkte ihrer Prüftätigkeit sowie über wichtige Feststellungen und Beurteilungen;
- b) die Ergebnisse der Prüfung der Kantonsrechnung.

Mit dem vorliegenden Bericht kommen wir diesem Auftrag nach. Er gliedert sich analog der Berichterstattung gemäss privatem Revisionsrecht in den Zusammenfassenden Bericht (Vermerk) und den Umfassenden Bericht. Der Umfassende Bericht enthält Feststellungen zum Auftrag der Finanzkontrolle, zur Kantonsrechnung und zu Schwerpunkten unserer Prüfungstätigkeit.

Der Bericht der Regierung zur Rechnung 2018 enthält Erläuterungen zur Entwicklung von Aufwand und Ertrag, zu Abweichungen im Vergleich zum Budget und zur Vorjahresrechnung sowie in Kapitel «7 Finanzkennzahlen» ein umfassendes Kennzahlenset. Die Kennzahlen sind HRM2-konform auch im Anhang zur Jahresrechnung, Bst. H, nochmals zusammengefasst. Deshalb enthält der Bericht der Finanzkontrolle nur wenige ergänzende Analysen zur Jahresrechnung.

Der Abschluss- und Rechnungsabnahmeprozess des Kantons unterliegt einem straffen Zeitplan. Die Finanzkommission muss die Rechnung in einem engen Zeitfenster prüfen. Aus diesem Grund verfasst die Finanzkommission nur einen kurzen Bericht über ihre Prüftätigkeit¹. Im Übrigen verweist die Kommission auf den Bericht der Finanzkontrolle, den sie ihrem eigenen Bericht beilegt.

¹ Bericht an den Kantonsrat gemäss Art. 62 Abs. 3 des Geschäftsreglements des Kantonsrates, sGS 131.11.



2 Zusammenfassender Bericht

In Ausführung unseres gesetzlichen Auftrags gemäss Abschnitt IIbis. des Staatsverwaltungs-gesetzes (sGS 140.1), haben wir die Jahresrechnung des Kantons St.Gallen, bestehend aus Bi-lanz, Erfolgsrechnung, Investitionsrechnung, Geldflussrechnung, Eigenkapitalnachweis und An-hang für das am 31. Dezember 2018 abgeschlossene Rechnungsjahr geprüft.

Verantwortung der Regierung und Departemente

Regierung und Departemente sind für die Aufstellung der Jahresrechnung in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorschriften verantwortlich. Diese Verantwortung beinhaltet die Ausgestal-tung, Implementierung und Aufrechterhaltung eines internen Kontrollsystems mit Bezug auf die Aufstellung einer Jahresrechnung, die frei von wesentlichen falschen Angaben als Folge von Verstössen oder Irrtümern ist. Darüber hinaus sind Regierung und Departemente für die Aus-wahl und die Anwendung sachgemässer Rechnungslegungsmethoden sowie die Vornahme an-gemessener Schätzungen verantwortlich.

Verantwortung der Finanzkontrolle

Unsere Verantwortung ist es, aufgrund unserer Prüfung ein Prüfungsurteil über die Jahresrech-nung abzugeben. Wir haben die Prüfung so zu planen und durchzuführen, dass wir hinrei-chende Sicherheit gewinnen, ob die Jahresrechnung frei von wesentlichen falschen Angaben ist.

Eine Prüfung beinhaltet die Durchführung von Prüfungshandlungen zur Erlangung von Prü-fungsnachweisen für die in der Jahresrechnung enthaltenen Wertansätze und sonstigen Anga-ben. Die Auswahl der Prüfungshandlungen liegt im pflichtgemässen Ermessen des Prüfers. Dies schliesst eine Beurteilung der Risiken wesentlicher falscher Angaben in der Jahresrech-nung als Folge von Verstössen oder Irrtümern ein. Bei der Beurteilung dieser Risiken berück-sichtigt der Prüfer das interne Kontrollsystem, soweit es für die Aufstellung der Jahresrechnung von Bedeutung ist, um die den Umständen entsprechenden Prüfungshandlungen festzulegen, nicht aber um ein Prüfungsurteil über die Existenz und Wirksamkeit des internen Kontrollsys-tems abzugeben. Die Prüfung umfasst zudem die Beurteilung der Angemessenheit der ange-wandten Rechnungslegungsmethoden, der Plausibilität der vorgenommenen Schätzungen so-wie eine Würdigung der Gesamtdarstellung der Jahresrechnung. Wir sind der Auffassung, dass die von uns erlangten Prüfungsnachweise eine ausreichende und angemessene Grundlage für unser Prüfungsurteil bilden.

Prüfungsurteil

Nach unserer Beurteilung entspricht die Jahresrechnung für das am 31. Dezember 2018 abge-schlossene Rechnungsjahr den gesetzlichen Vorschriften.

Im Übrigen verweisen wir auf unsere Prüfungsberichte zu einzelnen Dienststellen, welche der Finanzkommission, dem Finanzdepartement sowie den zuständigen Departementen und Dienststellen zugestellt worden sind.

Finanzkontrolle des Kantons St.Gallen

Amtsleiter

Ralf Zwick
Zugelassener Revisionsexperte

Amtsleiter Stv.

Thomas Haeggberg
Zugelassener Revisionsexperte

St.Gallen, 30. April 2019



3 Umfassender Bericht

3.1 Auftrag der Finanzkontrolle

3.1.1 Auftrag allgemein

Die Finanzkontrolle unterstützt als oberstes Fachorgan der Finanzaufsicht des Kantons den Kantonsrat und die Regierung. Die Finanzkontrolle ist fachlich unabhängig und selbständig. Entsprechend legt sie auch ihr Prüfprogramm selbständig fest, wobei ihr die Finanzkommission des Kantonsrates und die Regierung ergänzend besondere Prüfaufträge erteilen können.

Im Staatsverwaltungsgesetz (sGS 140.1, abgekürzt StVG) sind in den Artikeln 42j und 42k folgende Aufgaben und Aufträge der Finanzkontrolle festgehalten:

- Jährliche Prüfung der Kantonsrechnung und der Rechnungen der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons sowie Prüfung der Dienststellen der Staatsverwaltung in angemessenen Zeitabständen;
- Prüfungen der internen Kontrollsysteme (IKS);
- Systemprüfungen und Projektprüfungen (z.B. Informatik, Bauabrechnungen);
- Prüfungen im Auftrag des Bundes;
- Beratung bei Fragen der Rechnungslegung und der Organisation des Rechnungswesens;
- Beratung und Projektbegleitung bei der Einführung von Systemen des Personal- und Rechnungswesens;
- Beratung bei der Erarbeitung von Vorschriften über den Finanzhaushalt.

Ergänzend übernimmt die Finanzkontrolle die Beratung der kantonalen Dienststellen bei Mehrwertsteuerfragen.

Das Hauptgewicht unserer Arbeit liegt bei der Prüfung des Rechnungswesens der Dienststellen. Bei der grossen Anzahl Transaktionen, die im Kantonshaushalt abgewickelt werden, ist ein Prüfurteil nur möglich, wenn der Schwerpunkt bei Funktionsprüfungen des IKS liegt. Das bedeutet, dass wir in erster Linie prüfen, ob die internen Kontrollsysteme die Risiken bezüglich Ordnungsmässigkeit der Buchführung und der Jahresrechnung tief halten. Neben der Ordnungsmässigkeit und der Rechtmässigkeit umfasst die Finanzaufsicht auch die Aspekte der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit (Art. 42i StVG).

Wenn wir Mängel feststellen oder Empfehlungen für Verbesserungen abgeben, werden diese mit den betroffenen Departementen und Dienststellen jeweils direkt besprochen. Dabei werden die Behebung der Mängel und die Umsetzung der Empfehlungen vereinbart, wobei wir eine grosse Akzeptanz unserer Vorschläge feststellen. Über wesentliche Ergebnisse unserer Prüfung erstatten wir schriftlich Bericht.

In unserer Mandatsdatenbank führen wir rund 255 zu prüfende Einheiten. Diese teilen sich in rund 150 Dienststellen, Sonderrechnungen und Staatsfonds der Kantonsrechnung sowie rund 105 Revisionsstellenmandate und selbständige Anstalten ausserhalb der Kantonsrechnung (vgl. **Anhang**) auf. Darin nicht enthalten sind zusätzlich durchgeführte Projektprüfungen.

3.1.2 Unterstützung der Finanzkommission des Kantonsrates

Im Geschäftsreglement des Kantonsrates (sGS 131.11, abgekürzt GeschKR) wird die Finanzkontrolle unter den Parlamentsdiensten aufgeführt. In Art. 47 GeschKR und Art. 42k Abs. 2 StVG ist festgelegt, dass die Finanzkontrolle die Geschäftsführung der Finanzkommission besorgt, die Finanzkommission unterstützt, ihr die Revisionsberichte zur Verfügung stellt und Revisionsaufträge ausführt.



Die Finanzkontrolle nimmt an den Sitzungen der Finanzkommission und an den Sitzungen der für die einzelnen Departemente zuständigen Subkommissionen teil und führt das Protokoll. Sie erstellt Dokumentationen und Auswertungen, stellt ihre Berichte zur Verfügung und informiert über wichtige Feststellungen. Im Zeitraum Mai 2018 bis April 2019 wurden der Finanzkommission 105 Revisionsberichte zugestellt.

3.1.3 Unterstützung der Regierung und der Departemente

Neben der Finanzkommission unterstützt die Finanzkontrolle auch die Regierung bei deren Finanzaufsichtspflichten. Neben der schriftlichen Berichterstattung zu einzelnen Dienststellen finden mit den Departementsleitungen jährlich sogenannte Departementsbesprechungen statt. An diesen Besprechungen wird auf die wesentlichen Feststellungen der abgeschlossenen Berichtsperiode, auf offene Pendenzen und die Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle eingegangen und es werden die Prüfungsschwerpunkte des kommenden Jahres besprochen.

Die Finanzkontrolle steht den Mitgliedern der Regierung auch für besondere Prüfungsaufträge und für Stellungnahmen zu Fragen mit einem haushaltsrechtlichen Hintergrund zur Verfügung.

3.1.4 Revisionsstellenmandate ausserhalb der Kantonsrechnung

Die grössten Mandate betreffen selbständig öffentlich-rechtliche Anstalten, wie die Spitalregionen, die Universität, die Fachhochschulen, die Gebäudeversicherung des Kantons St.Gallen, die Psychiatrieverbunde und das Zentrum für Labormedizin. Diese Institutionen gehören gemäss Art. 42b StVG ebenfalls zum Aufsichtsbereich der Finanzkontrolle.

Die Finanzkontrolle kann zusätzlich Revisionsstellenmandate von Institutionen annehmen, die Staatsbeiträge empfangen, denen öffentliche Aufgaben übertragen sind oder in denen der Kanton in Leitungsorganen vertreten ist.

Die Finanzkontrolle prüft rund 105 Buchhaltungen ausserhalb der Rechnung des Kantons. Im **Anhang** befindet sich das Verzeichnis dieser externen Revisionsstellenmandate.

3.2 Allgemeine Feststellungen

Die Regierung hat die Rechnung 2018 am 4. März 2019 genehmigt und dem Kantonsrat beantragt, den Ertragsüberschuss der Erfolgsrechnung vollumfänglich dem freien Eigenkapital zuzuweisen (RRB Nr. 2019/123).

Die Kantonsrechnung wird grundsätzlich nach den Regeln des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells für die Kantone und Gemeinden (HRM2) erstellt. Abweichungen von Fachempfehlungen zum HRM2 sind regelkonform im Anhang begründet.

In Übereinstimmung mit den Schweizer Prüfungsstandards holt die Finanzkontrolle im Rahmen ihrer Prüfung bei grösseren Dienststellen sogenannte Vollständigkeitserklärungen ein. Damit bestätigen die Leitungen der Dienststellen, dass die Aufstellung der Jahresrechnung in ihrer Verantwortung liegt, dass alle buchungspflichtigen Tatsachen erfasst und die Finanzkontrolle über alle für den Abschluss und die Prüfung bedeutenden Tatsachen informiert wurde. Im Rahmen der Rechnungsgenehmigung hat auch die Regierung der Finanzkontrolle bestätigt, dass ihr keine weiteren Tatsachen, die eine wesentliche Auswirkung auf die Rechnung haben, bekannt sind.



Im voranstehenden Zusammenfassenden Bericht haben wir festgehalten, dass nach unserer Beurteilung die Jahresrechnung 2018 den gesetzlichen Vorschriften entspricht. Diese Feststellung beinhaltet insbesondere auch folgende Aussagen:

- Die in der gedruckten Rechnung publizierte Erfolgs- und Investitionsrechnung 2018, die Bilanz per 31. Dezember 2018 sowie die Geldflussrechnung und der Eigenkapitalnachweis stimmen mit der Buchhaltung überein;
- Das Rechnungswesen des Kantons ist ordnungsgemäss geführt;
- Die bilanzierten Bestände sind nachgewiesen;
- Die Budgetkredite sind, soweit wir feststellen konnten, bestimmungsgemäss verwendet worden;
- Wo Kreditüberschreitungen zu verzeichnen waren, sind sie zuhanden der Regierung und des Kantonsrates begründet worden, soweit nicht schon im Lauf des Jahres ein Nachtragskredit eingeholt wurde.

3.3 Erfolgsrechnung

Die Rechnung 2018 ist im Bericht der Regierung vom 19. März 2019 ausführlich erläutert. In den folgenden Kapiteln werden deshalb nur zusammenfassende und ergänzende Ausführungen aus der Sicht der Finanzkontrolle gemacht.

3.3.1 Vergleich mit Rechnung 2017 und Budget 2018

| <i>in Millionen Franken</i> | <i>Rechnung 2017</i> | <i>Budget 2018</i> | <i>Rechnung 2018</i> | <i>Abweichung R/B18 Mio. Fr.</i> | <i>in %</i> |
|-------------------------------|--------------------------|------------------------|--------------------------|--------------------------------------|-------------|
| Aufwand: | | | | | |
| - mit Verrechnungen | 5'444.0 | 5'017.8 | 5'001.1 | - 16.7 | - 0.0 |
| - ohne Verrechnungen*) | 4'495.5 | 4'278.4 | 4'261.8 | - 16.6 | - 0.0 |
| Ertrag: | | | | | |
| - mit Verrechnungen | 5'595.9 | 5'018.1 | 5'193.2 | + 175.1 | + 3.5% |
| - ohne Verrechnungen*) | 4'647.4 | 4'278.7 | 4'453.9 | + 175.2 | + 4.1% |
| Rechnungsergebnis | + 151.9 | + 0.4 | + 192.1 | + 191.7 | |
| Bezüge Eigenkapital | -25.6 | 0.0 | 0.0 | + 0.0 | |
| A.o. Aufwände und Erträge **) | -37.5 | 0.0 | 3.8 | + 3.8 | |
| Operatives Ergebnis | 88.8 | 0.4 | 195.9 | + 195.5 | |

*) Aufwand/Ertrag ohne durchlaufende Beiträge (37/47) und interne Verrechnungen (39/49)

**) Im Gegensatz zur Aufstellung gemäss Bericht der Regierung Kapitel 1.1 sind in dieser Betrachtung (Rechnung 2017) der Wegfall von Aufwendungen und Erträgen aus der Immobilienübertragung nicht berücksichtigt

Die Erfolgsrechnung schliesst mit einem Ertragsüberschuss von 192.1 Mio. Franken ab. Das ausgewiesene Ergebnis ist somit 191.7 Mio. Franken besser als budgetiert.

Einzelheiten über die Verbesserungen und Verschlechterungen der Erfolgsrechnung 2018 im Vergleich zum Budget und zum Vorjahr sind im Bericht der Regierung zur Rechnung wiedergegeben. Eine Übersicht über die grössten Differenzen zwischen Budget und Rechnung befindet sich in Kapitel 2.2 des erwähnten Berichts. Die Abweichungen zum Vorjahr werden in Kapitel



2.3 aufgezeigt und erläutert. Die Begründungen zu den einzelnen Kreditüberschreitungen sind auf Seite 239 ff. der Rechnung zu finden.

Saldoabweichungen in den Rechnungsabschnitten im Vergleich zum Budget

In der externen Fassung der Erfolgsrechnung werden 121 Rechnungsabschnitte ausgewiesen. Die Statistik der saldomässigen Kreditunterschreitungen und -überschreitungen sieht wie folgt aus:

| | Anzahl | Abweichung in Mio. Fr. |
|--|--------|---------------------------|
| Rechnungsabschnitte mit besserem Rechnungssaldo als budgetiert | 71 | + 235.2 |
| Rechnungsabschnitte ohne Saldoabweichung im Vergleich zum Budget | 23 | 0.0 |
| Rechnungsabschnitte mit schlechterem Rechnungssaldo als budgetiert | 27 | - 43.4 |
| Total | 121 | -191.7 |

3.3.2 Bemerkungen zu einzelnen Departementen

a) Allgemeines

Wir prüfen die Dienststellen je nach Grösse und nach unserer Risikoeinschätzung jährlich oder im Mehrjahresturnus. Im Zeitpunkt der vorliegenden Berichterstattung ist die Prüfung der Dienststellenrechnungen 2018 noch nicht abgeschlossen. Bei der Abschlussprüfung der Kantonsrechnung fassen wir die Ergebnisse der Zwischenrevisionen und der bereits durchgeführten Schlussprüfungen bei Dienststellen zusammen und führen Prüfungen aus Gesamtsicht Kanton (Analysen, Abgrenzungen, Abstimmungen mit Nebenbuchhaltungen, Prüfung wesentlicher Positionen) durch. Die Dienststellenprüfungen und die Abschlussprüfung der Kantonsrechnung bilden die Grundlage für unsere Beurteilung der Rechnung des Kantons St.Gallen als Ganzes (vgl. «2. Zusammenfassender Bericht»).

Im Folgenden orientieren wir über unsere Prüfungsschwerpunkte, die im Prüfprogramm 2018 der Finanzkontrolle enthalten sind und die wir in Ergänzung zu den ordentlichen Dienststellenrevisionen gebildet haben. Unsere Empfehlungen betreffen hauptsächlich die Verbesserung von Abläufen, die Stärkung der internen Kontrollsysteme und die Verbesserung der Qualität des Rechnungswesens. Unsere Feststellungen und Empfehlungen können wir im Rahmen dieses Berichts nicht vollständig wiedergeben. Wir führen deshalb bei den einzelnen Departementen Bemerkungen aus der Revision beispielhaft auf. Wir überwachen die Umsetzung der Empfehlungen, indem wir Folgeprüfungen, sogenannte Follow-up's, durchführen.

Bei den Prüfungen im Jahr 2018 haben wir in verschiedensten Bereichen der kantonalen Verwaltung festgestellt, dass noch kein dokumentiertes internes Kontrollsystem in Übereinstimmung mit der Finanzhaushaltsverordnung besteht. Unsere diesbezüglichen Empfehlungen wurden positiv aufgenommen und die Regierung hat am 26. März 2019 einen Projektauftrag «Internes Kontrollsystem und Code of Conduct» erteilt.

Keine speziellen Bemerkungen haben wir zu Räte und Staatskanzlei anzubringen.



b) Volkswirtschaftsdepartement

Prüfungsschwerpunkte neben den ordentlichen Dienststellenrevisionen:

| Amt | Prüfungsschwerpunkt |
|-------------------------------|--|
| Landwirtschaftsamt | Schwerpunkt Organisation und Abläufe Melioration |
| Amt für Wirtschaft und Arbeit | Organisation und Abläufe Bereich Eich-/Messwesen |

Der Schwerpunkt beim *Landwirtschaftsamt* lag bei der Organisation und den Abläufen des Bereichs Strukturverbesserungen (alter Begriff Melioration). Wir haben insbesondere die Einhaltung der dokumentierten Prozessbeschreibung (QMS-Handbuch) und die Rechtsgrundlagen überprüft. Die Beitragsverfügungen, die Berechnungen von Beiträgen sowie die Anmeldungen zur Vornahme von Grundbuchanmerkungen sind korrekt durch den Amtsleiter unterschrieben und entsprechen der Ermächtigungsverordnung und den Finanzkompetenzen. Die verbuchten zugesicherten oder ausbezahlten Beiträge sind nachgewiesen. Die tatsächlichen Prozesse weichen teilweise von denjenigen des QMS-Handbuchs ab, weshalb wir empfohlen haben, Soll und Ist in Übereinstimmung zu bringen. Zudem schlagen wir aus Effizienzüberlegungen die Entwicklung eines standardisierten Beitragsformulars vor.

Ziel unserer Prüfung im Bereich *Messwesen (Eichwesen)* war das Erlangen von Kenntnissen über die Organisation sowie über finanzielle Themen wie Anwendung von Tarifen, Abgeltungen der Eichkreise und hoheitliche und nicht hoheitliche Umsätze. Bei den im Eichwesenprogramm 2000 fakturierten Gebühren- und Speseneinnahmen sehen wir hinsichtlich Transparenz Verbesserungspotenzial. Zusätzlich sollte der Detaillierungsgrad von Debitorenrechnungen über alle Eichkreise hinweg harmonisiert werden.

c) Departement des Innern

Prüfungsschwerpunkte neben den ordentlichen Dienststellenrevisionen:

| Amt | Prüfungsschwerpunkt |
|---------------------------------------|--|
| Amt für Soziales | Follow-Up fehlerhafte KÜG (Kostenübernahmegarantie) |
| Amt für Kultur | Schwerpunkt Organisation Bibliothek Hauptpost |
| Amt für Handelsregister und Notariate | Prozess Verfügung und Festsetzung von Gebühren bei Willensvollstreckungen und Erbschaftsverwaltungen |

Beim Follow-Up unserer Feststellungen aus dem Jahr 2016 im *Amt für Soziales* konnten wir feststellen, dass die fehlerhaften KÜG vollständig bereinigt wurden.

Bei der Prüfung der *Bibliothek Hauptpost* war es unser Ziel, die Aufbau- und Ablauforganisation sowie das interne Kontrollsystem (IKS) kennenzulernen und zu dokumentieren. Ebenso haben wir geprüft, ob die Vereinbarungen zwischen dem Kanton St.Gallen und der Stadt St.Gallen eingehalten werden. Die Prüfung hat ein gutes Gesamtbild ergeben. Die Zusammenarbeit der beiden Bibliotheken Vadiana und Stadtbibliothek in der Bibliothek Hauptpost wurde gut aufgeleitet. Obwohl für die Jahre 2016 und 2017 kleine Gewinne ausgewiesen werden, wurde entgegen den Bestimmungen des Vertrags aufgrund der Geringfügigkeit des Betrags auf den Pachtzins verzichtet.

Im betrachteten Prozess im *Amt für Handelsregister und Notariate* haben wir die Einhaltung der massgebenden Gesetze und Vorschriften sowie das Vorhandensein von angemessenen internen Kontrollen geprüft. Gemäss unserer Beurteilung wurden die geprüften Gebührenerträge im Wesentlichen formell korrekt abgewickelt. Zudem können wir festhalten, dass die Dossiers aus unserer stichprobenbasierten Prüfung ordnungsgemäss geführt werden. Wir haben empfohlen,



die unterschiedlichen Geschäftsprozesse im Rahmen der «IKS-Aufnahme» zu umschreiben und dabei entsprechende Kontrollmassnahmen nachvollziehbar zu dokumentieren.

d) *Bildungsdepartement*

Prüfungsschwerpunkte neben den ordentlichen Dienststellenrevisionen:

| Amt / Anstalt | Prüfungsschwerpunkt |
|----------------------|--|
| Sonderschulen | Follow-Up Umsetzung der Finanzierung der Sonderschulen mit leistungsabhängigen Pauschalen (Prozess und Interne Kontrollen) |
| Berufsfachschulen | Beförderungen/Laufbahnwechsel/SLL (systematische lohnwirksame Leistungsbeurteilung) |
| Mittelschulen | Umsetzung des neuen Berufsauftrags (2. Teil: Kantonsschulen am Brühl, Heerbrugg und Sargans; ISME) |
| Fachhochschulen | Prozess Beschaffung und Inventarisierung von Sachanlagen in Instituten |

Der Follow-Up der Umsetzung der Finanzierung der *Sonderschulen* mit leistungsabhängigen Pauschalen hat gezeigt, dass ein neues Zuweisungsverfahren im Zusammenhang mit der Umsetzungsagenda Finanzperspektiven in Vorbereitung (Internatspauschale für Schulträger) ist. Dies bedingt dann auch eine Anpassung der Kostengutsprachen. Wir werden die Umsetzung weiter verfolgen.

Die Resultate unserer Prüfung im Bereich systematische lohnwirksame Leistungsbeurteilung (SLL) bei den *Berufsfachschulen* zeigen ein gutes Bild. Gemäss unseren Prüfungen haben sämtliche geprüften Lehrpersonen die SLL bestanden und wurden in der Folge befördert. Bei Krankheit etc. kommt es vor, dass die SLL einer Lehrperson auf das Folgejahr verschoben wird. Aufgrund der Interviews mit den Schulleitungsmitgliedern/Rektoren ist davon auszugehen, dass es sehr selten vorkommt, dass die Beurteilung einer Lehrperson auf Basis der SLL negativ ausfällt und somit die Beförderung nicht gewährt wird.

Der neue Berufsauftrag in den *Mittelschulen* wird über Nesa (Neue Schuladministration) abgewickelt. Insgesamt haben wir einen guten Eindruck erhalten bezüglich der Umsetzung des neuen Berufsauftrags. Wir haben festgestellt, dass diverse Zuständigkeiten und Arbeiten am Berufsauftrag bezüglich interner Kontrolle noch nicht vollständig dokumentiert sind. Unsere Feststellungen aus dem 1. Teil unserer Prüfungen aus dem Vorjahr gelten grösstenteils auch für die in diesem Jahr geprüften Mittelschulen.

Unsere Prüfung des internen Kontrollsystems der Sachanlagen in der *Hochschule für Technik Rapperswil* ergab grundsätzlich ein gutes Bild. Wir haben jedoch empfohlen, eine periodische Sachanlageninventur vorzunehmen sowie eine Kontrolle einzuführen, welche die vollständige Erfassung von Anlagenzugängen in der Anlagenbuchhaltung sicherstellt.



e) Finanzdepartement

Prüfungsschwerpunkte neben den ordentlichen Dienststellenrevisionen:

| Amt | Prüfungsschwerpunkt |
|--------------------------------|--|
| Amt für Finanzdienstleistungen | Beurteilung Prozess zum Monitoring der Werthaltigkeit der Darlehen an die Spitalverbunde, inkl. Beteiligungen an Spitalverbunden |
| Risk Management | Prüfung vollständige Vereinnahmung der Courtagen |
| Kantonales Steueramt | Organisation, Steuerregister (Turnus nach Prüfleitfaden der Konferenz der Finanzkontrollen zur Prüfung gemäss Art. 104a DBG). Prozess Bewertung von nicht-kotierten Wertschriften |

Die Beurteilung des Prozesses zum Monitoring der Werthaltigkeit der Darlehen an die Spitalverbunde, inkl. Beteiligungen an Spitalverbunden beim *Amt für Finanzdienstleistungen* (AFDL) mussten wir aufgrund der Vakanz des Amtsleiters des AFDL auf 2019 verschieben.

Ebenfalls musste die Prüfung der vollständigen Vereinnahmung der Courtagen im *Risk Management* aufgrund zeitlicher Ressourcenengpässen verschoben werden.

Das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer verpflichtet die kantonalen Finanzkontrollen, jährlich die Ordnungs- und Rechtmässigkeit der Erhebung der direkten Bundessteuer durch das *Kantonale Steueramt* zu prüfen und der Eidg. Steuerverwaltung und der Eidg. Finanzkontrolle Bericht zu erstatten. Wir sind zudem verpflichtet, in einem Turnus Schwerpunkte gemäss einem vorgegebenen Prüfraster zu setzen. Im Berichtsjahr haben wir den Bereich «Organisation, Steuerregister» vertieft geprüft. Unsere Prüfungen hinterliessen einen guten Eindruck. Wir sind auf keine wesentlichen Mängel gestossen.

Als zweiten Schwerpunkt im kantonalen Steueramt haben wir den Prozess der Wertschriftenbewertung geprüft. Die Prüfung hat insgesamt ein gutes Gesamtbild ergeben. Wir haben allerdings festgestellt, dass wenig schriftliche Unterlagen, Systembeschreibungen und Dokumentationen vorliegen. Wir haben deshalb u.a. empfohlen, die im Rahmen einer Bewertung vorzunehmenden Arbeitsschritte, Kontrollen, Prozesse und Dokumente in Form einer kurzen Systembeschreibung/Checkliste zu dokumentieren.

f) Baudepartement

Prüfungsschwerpunkte neben den ordentlichen Dienststellenrevisionen:

| Amt | Prüfungsschwerpunkt |
|----------------------------|---|
| Bauten und Renovationen | Turnusgemässer Schwerpunkt |
| Tiefbauamt/Kantonsstrassen | Auftragsvergaben, insb. Koordination zwischen Abteilungen und Festlegung der Vergabelose (Fortsetzung Schwerpunkt 2017) |
| Nationalstrassen | Umstellung auf eigenen Buchungskreis |
| B0613 Kantonsstrassenbau | Schlussabrechnung Grossprojekt Taminabrücke |
| Amt für Wasser und Energie | Zusicherungen im Bereich des Energieförderprogramms 2015-2020 (Zwischenprüfung des Sonderkredits) |

Der turnusgemässe Schwerpunkt im Bereich *Bauten und Renovationen* musste aufgrund einer längeren Vakanz bei der Finanzkontrolle verschoben werden.



Die eigentlichen Prüfungshandlungen zum Schwerpunkt im *Tiefbauamt* konnten bis zum Zeitpunkt dieses Berichts abgeschlossen werden. Jedoch konnte der Bericht noch nicht mit den Verantwortlichen besprochen und deren Stellungnahmen zu unseren Feststellungen und Empfehlungen eingeholt werden. Wir werden deshalb erst zusammen mit der Berichterstattung 2019 über die Resultate informieren können.

Die Umstellung auf einen eigenen Buchungskreis per 1. Januar 2018 der Gebietseinheit VI (*Nationalstrassen*) gibt zu keinen negativen Bemerkungen Anlass.

Die Schlussabrechnung zum Grossprojekt *Taminabrücke* wurde uns noch nicht vorgelegt und konnte demnach auch nicht geprüft werden.

Gemäss unserer Beurteilung aus der Zwischenprüfung des Sonderkredits im Bereich des *Energiförderprogramms 2015-2020* wurden die geprüften Auszahlungen der Förderbeiträge formell korrekt abgewickelt. Zudem können wir festhalten, dass die Dossiers aus unserer stichprobenbasierten Prüfung ordnungsgemäss geführt werden. Im Bereich IKS empfehlen wir, dass die verantwortliche Dienststelle (Amt für Wasser und Energie) aufgrund ihrer Risikobeurteilung stichprobenweise materielle Prüfungen der Zusicherungen vornimmt und dokumentiert.

g) Sicherheits- und Justizdepartement

Prüfungsschwerpunkte neben den ordentlichen Dienststellenrevisionen:

| Amt | Prüfungsschwerpunkt |
|------------------------|--|
| Strafanstalt Saxerriet | Einführung und Prozesse Dynamics ERP (Saxerriet als Pilot) |
| Kantonspolizei | Beförderungen 2017 auf 2018 Prüfung Zulagen |

Für die Prüfung der Applikation Microsoft Dynamics NAV bei der *Strafanstalt Saxerriet* haben wir die folgenden Prüfziele festgelegt:

- Beurteilung der Angemessenheit der Aufbauorganisation;
- Beurteilung der Angemessenheit und Wirksamkeit der IT-Prozesse Change-, Release-, und Test-Management sowie des Berechtigungskonzepts und der automatisierten Kontrollen;
- Beurteilung der Ordnungsmässigkeit von finanzrelevanten Daten und der Erfüllung IT-relevanter Vorschriften.

Das interne Kontrollsystem beurteilen wir grundsätzlich als wirksam. Im Zusammenhang mit der Datenklassifizierung, dem Berechtigungskonzept, der Dokumentation der Testdurchführung und den Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten besteht Optimierungspotenzial.

Die Prüfung der Beförderungen bei der *Kantonspolizei* gaben zu keinen negativen Bemerkungen Anlass. Wie in andern Bereichen der Staatsverwaltung gab es aufgrund der bevorstehenden Nelo-Einführung keinen automatischen Stufenanstieg. Die geprüften Funktionszulagen entsprechen den entsprechenden Artikeln in der Personalverordnung. Hier haben wir zwei Empfehlungen zur Stärkung des internen Kontrollsystems abgegeben.



h) Gesundheitsdepartement

Prüfungsschwerpunkte neben den ordentlichen Dienststellenrevisionen:

| Amt / Anstalt | Prüfungsschwerpunkt |
|-----------------------|----------------------------|
| Psychiatrieverbunde | Umsetzung TARPSY |
| Generalsekretariat GD | Turnusgemässer Schwerpunkt |

In den beiden *Psychiatrieverbunden* haben wir die Umsetzung TARPSY ab 1. Januar 2018 geprüft. Es handelt sich um ein pauschales Vergütungssystem für die stationäre Psychiatrie. Anhand einer Fall-Kodierung wird eine PCG-Kategorie (psychiatric cost group), welche von der Hauptdiagnose, dem Symptomschweregrad (HoNOS, Nebendiagnosen) und vom Alter abhängt, festgelegt. Im PCG-Katalog, welcher von der SwissDRG erlassen wird, werden je nach Aufenthaltsdauer (anrechenbare Pflégetage) Kostengewichte pro Tag ausgewiesen. Das effektive Kostengewicht wird berechnet, indem die Aufenthaltsdauer mit dem Tageskostengewicht multipliziert wird.

Auf Basis von Stichproben haben wir bei den *Psychiatrieverbunden* bei einzelnen Fällen die Fakturierungen überprüft und dabei keine Fehler festgestellt. Die anrechenbaren Pflégetage wurden unter Berücksichtigung der Urlaubstage, stationärer Verlegungen und allfälliger Fallzusammenlegungen korrekt ermittelt. Zudem konnten wir feststellen, dass die Fakturierung nach erfolgter Kodierung zeitnah erfolgte.

Die Umsetzung von TARPSY und damit die Rechnungstellung nach Austrittsdatum hat dazu geführt, dass auf den Bilanzstichtag sogenannte Überlieger existieren. Das sind Patienten, welche vor Jahresende eingetreten sind und erst nach Jahresende austreten werden. Bis zum Jahresende wurden damit bereits Leistungen erbracht, welche zu einem späteren Zeitpunkt verrechnet werden können. Per 31. Dezember 2018 beläuft sich der Kantonsanteil dieser Leistungen auf 4.7 Mio. Franken. Das Gesundheitsdepartement hat dafür – gemäss bisheriger Praxis – keine Abgrenzung gebucht. Das Jahresergebnis 2018 wird deshalb um diesen Betrag zu gut dargestellt.

Bei unserer turnusgemässen Prüfung beim *Generalsekretariat GD* haben wir schwerpunktmässig den Personalaufwand sowie die Erträge geprüft. Dabei haben wir keine wesentlichen negativen Feststellungen gemacht. Wie kantonsintern schon verschiedentlich festgestellt, fehlt auch hier ein dokumentiertes internes Kontrollsystem.

i) Gerichte

Prüfungsschwerpunkte neben den ordentlichen Dienststellenrevisionen:

| Gericht | Prüfungsschwerpunkt |
|----------------|---------------------------------|
| Kantonsgericht | Prozess und IKS Gebührenerträge |

Beim Kantonsgericht haben wir den Prozess und das interne Kontrollsystem (IKS) für die Gebührenerträge geprüft und festgestellt, dass die Abläufe zweckmässig organisiert sind. Zum Zeitpunkt der Prüfung 2018 war das IKS noch nicht eingeführt und konnte demnach nicht geprüft werden. Das Kantonsgericht hat jedoch mit der Erstellung eines IKS begonnen und auch bereits Risiko-/Kontrollmatrizen erstellt. Der Prozess «Fakturierung» und damit der Gebührenertrag sind darin aufgeführt. Auch haben wir für das Jahr 2018 auf Basis von Stichproben die Übereinstimmung der Gebühren mit den Entscheiden, das Vorhandensein einer Gebührengrundlage (Gerichtskostenverordnung) sowie die Einhaltung des Gebührentarifs geprüft. Die geprüften Stichproben geben zu keinen negativen Bemerkungen Anlass.



3.3.3 Bemerkungen zu Aufwand und Ertrag

Erfolgsrechnung Artengliederung (HRM2)

Auf Seite 116ff der Rechnung sind Aufwand und Ertrag nach dem Kontenrahmen von HRM2 gemäss Artengliederung zusammengefasst.

Beim *Aufwand* ist der Transferaufwand mit 2'930 Mio. Franken die grösste Position. Sie macht mit rund 59 Prozent über die Hälfte des gesamten Aufwands aus. Zweitgrösste Position ist der Personalaufwand mit rund 14 Prozent Anteil.

Bei den Beiträgen fallen die folgenden zehn Positionen am stärksten ins Gewicht; sie machen zusammen 1'897 Mio. Franken oder 89 Prozent des Beitragsaufwands von 2'143 Mio. Franken aus:

| <i>Rechnungsabschnitt</i> | <i>Beitrag</i> | <i>2018 Mio. Fr.</i> | <i>2017 Mio. Fr.</i> |
|-------------------------------------|---|--------------------------|--------------------------|
| 2050 Amt für öffentlichen Verkehr | Öffentliche Transportunternehmen | 122.5 | 122.2 |
| 3051 Ergänzungsleistungen | Ergänzungsleistungen EL | 317.9 | 303.8 |
| 3052 Pflegefinanzierung | Pflegeversicherung | 72.3 | 68.2 |
| 3200 Amt für Soziales | Beiträge Invalidität, übrige Fürsorge | 174.5 | 193.0 |
| 4053 Sonderschulen | Beiträge an Sonderschulen | 124.0 | 123.4 |
| 4231 Universitäre Hochschulen | Beitrag an Uni St.Gallen u.a. Hochschulen | 167.9 | 165.5 |
| 4232 Fachhochschulen | Beiträge an eigene und fremde FHS | 121.7 | 122.9 |
| 8301 Indiv. Prämienverbilligung | Krankenkassenprämien-Verbilligung IPV | 241.2 | 234.4 |
| 8303 Innerkantonale Hospitalisation | Beiträge an Spitäler und Kliniken. | 426.8 | 446.4 |
| 8304 Ausserkant. Hospitalisation | Beiträge an ausserkantonale Spitäler | 128.2 | 126.1 |
| Total 10 grösste Positionen | | 1'897.0 | 1'905.9 |

Bei den *Erträgen* bildet der Fiskalertrag mit 46 Prozent die Hauptposition. Es folgt der Transferertrag mit 29 Prozent.

Funktionale Gliederung der Erfolgsrechnung nach HRM2

Die funktionale Gliederung der Erfolgsrechnung ist auf Seite 156ff der Rechnung 2018 ersichtlich. Bei Betrachtung des für den Kantonshaushalt massgebenden Nettoaufwands zeigt sich, dass rund 76 Prozent des Nettoaufwands durch die drei Bereiche Bildung (27 Prozent), Gesundheit (27 Prozent) und Soziale Wohlfahrt (22 Prozent) beansprucht werden.



3.4 Investitionsrechnung

In der Investitionsrechnung werden die Veränderungen des Verwaltungsvermögens dargestellt; sie zeigt folgendes Ergebnis:

| <i>in Millionen Franken</i> | <i>Rechnung 2017</i> | <i>Budget 2018</i> | <i>Rechnung 2018</i> | <i>Abweichung R/B18</i> |
|------------------------------------|--------------------------|------------------------|--------------------------|-----------------------------|
| Total Investitionsrechnung: | | | | |
| - Bruttoinvestitionen | 613.5 | 469.9 | 397.6 | -72.3 |
| - Einnahmen | 167.6 | 27.3 | 44.7 | 17.4 |
| Nettoinvestitionen | 445.9 | 442.6 | 352.9 | -89.7 |

Die Investitionsrechnung schliesst insgesamt mit einem Nettoinvestitionsvolumen von 352.9 Mio. Franken ab. Abweichungen zum Budget liegen vor allem in den tieferen resp. verzögerten Spitaldarlehen (-37.7 Mio. Franken) sowie im Strassenbau (-14.1 Mio. Franken) begründet.

Eine Aufteilung in die drei Hauptbereiche ergibt den folgenden Überblick:

| <i>in Millionen Franken</i> | <i>Rechnung 2017</i> | <i>Rechnung 2018</i> | <i>Abweichung zu Vorjahr</i> |
|-----------------------------|--------------------------|--------------------------|----------------------------------|
|-----------------------------|--------------------------|--------------------------|----------------------------------|

Zusammensetzung der Investitionsrechnung (Objektgliederung):

Hochbauten, techn. Einrichtungen und Investitionsbeiträge:

| | | | |
|---------------------------|-------|------|---------|
| - Bruttoinvestitionen | 31.3 | 50.1 | + 18.8 |
| - Einnahmen | 117.6 | 3.9 | - 113.7 |
| - <i>Nettoinvestition</i> | -86.3 | 46.2 | + 132.5 |

Strassenbau:

| | | | |
|---------------------------|------|------|-------|
| - Bruttoinvestitionen | 77.9 | 73.9 | - 4.0 |
| - Einnahmen | 23.8 | 21.4 | - 2.4 |
| - <i>Nettoinvestition</i> | 54.1 | 52.5 | - 1.6 |

Darlehen, Beteiligungen und Finanzierungsbeiträge:

| | | | |
|---------------------------|-------|-------|---------|
| - Ausgaben | 504.3 | 273.5 | - 230.8 |
| - Einnahmen | 26.2 | 19.3 | - 6.9 |
| - <i>Nettoinvestition</i> | 478.1 | 254.2 | - 223.9 |

Hochbauten, technische Einrichtungen, Investitionsbeiträge: Die einzelnen Objekte sind im Anlagespiegel der Rechnung des Kantons St.Gallen aufgelistet.

Strassenbau: Die Investitionen betreffen die Kantonsstrassen. Die beiden Projekte mit den meisten Ausgaben im 2018 sind zum einen die Umfahrung Bütschwil (30.8 Mio. Franken) und zum anderen die Umfahrung Wattwil, 2. Etappe (7.9 Mio. Franken).

Die Position *Darlehen, Beteiligungen und Finanzierungsbeiträge* des Verwaltungsvermögens beinhaltet insbesondere die gewährten Darlehen (126.3 Mio. Franken) an die Spitalverbunde und die Einmaleinlage in die St.Galler Pensionskasse (128.0 Mio. Franken).



3.5 Bilanz

Der Bericht der Regierung enthält in Kapitel 5 Angaben zur Bilanz. In der Bilanz widerspiegelt sich das positive operative Ergebnis im Eigenkapital. Das Verwaltungsvermögen hat sich insbesondere durch die Darlehensgewährung an die Spitalanlagengesellschaften von 126.3 Mio. Franken sowie die Einmaleinlage von 128 Mio. Franken in die St.Galler Pensionskasse erhöht. Das Fremdkapital hat sich durch Rückzahlung von langfristigen Finanzverbindlichkeiten reduziert.

Die Beteiligungen an den Spitalregionen sind im Verwaltungsvermögen bilanziert. Aufgrund der verschiedenen Änderungen im Spitalumfeld und der Diskussionen um die künftige Strategieweise hat das Finanzdepartement anhand der im Vorjahr definierten Bewertungsmethode (Praktikermethode mit zusätzlichem Vorsichtsabschlag) die Beteiligungen bewertet und daraufhin den Restbuchwert der Beteiligung an der Spitalregion 4 (Fürstenland Toggenburg) von rund 8 Mio. Fr. vollständig wertberichtigt. Bezüglich des bilanzierten Aktivdarlehens und Kontokorrent-Guthabens besteht in Bezug auf deren Werthaltigkeit eine Unsicherheit. Die negativen Aussichten für die Spitalregion 4 werden möglicherweise dazu führen, dass die Verbindlichkeiten gegenüber dem Kanton nicht in vollem Umfang zurückbezahlt werden können. Diese Unsicherheit wurde im Anhang zur Jahresrechnung (Bst. G) offengelegt.

Wir sind mit der Behandlung der Beteiligungen und der Forderungen gegenüber den Spitalverbunden per 31. Dezember 2018 einverstanden. Die Anwendung der Praktikermethode mit zusätzlichem Vorsichtsabschlag war für die Jahresrechnung 2017 und 2018 aufgrund noch nicht in ausreichender Qualität vorliegender Planzahlen bei den Spitalverbunden angemessen. Wir erwarten jedoch auf den nächsten Bilanzstichtag eine Beurteilung mit einer Methode, bei welcher eine zukunftsorientiertere Betrachtungsweise (Einbezug von Plan-Erträgen / Cash-Flows) zur Anwendung kommt.

3.6 Zur Finanzkontrolle und ihrem Umfeld

3.6.1 Die Finanzkontrolle

Der Finanzkontrolle stehen für die Erfüllung ihres Auftrags (vgl. 3.1) 15 Stellen zur Verfügung. Das Revisionsteam verfügt über viel Erfahrung und die einzelnen Mitglieder über eine gute Ausbildung. In unseren Reihen befinden sich Uni- und Fachhochschulabsolventen, dipl. Wirtschaftsprüfer, eingetragene Revisionsexperten, Fachleute im Finanz- und Rechnungswesen mit eidgenössischem Fachausweis sowie ein Certified Internal Auditor (CIA) und Certified Government Auditing Professional (CGAP).

Unsere Prüfungen richten sich neben den rechtlichen Vorgaben des Kantons nach den Schweizer Prüfungsstandards (PS). Ebenfalls massgebend sind die Standards für die berufliche Praxis der Internen Revision (IIA Standards).

Die Finanzkontrolle erfüllt aufgrund des Ausbildungsstands und der Erfahrung ihrer Mitarbeitenden die Voraussetzungen, um als Revisionsexpertin für private Gesellschaften tätig zu sein. Sie ist dementsprechend im Register der eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde RAB unter der Registernummer 501907 als Revisionsexpertin eingetragen.



3.6.2 Andere Aufsichtsorgane und Berufsverbände

Wo es Schnittstellen und gemeinsame Prüfinteressen zwischen Bund und Kanton St.Gallen gibt, arbeiten wir mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) zusammen.

Dort wo eine gemeinsame Trägerschaft für Anstalten besteht, führen wir Revisionen als Gemeinschaftsmandat mit anderen kantonalen Finanzkontrollen durch (z.B. Fachhochschulen).

Teilweise stützen wir uns auch auf die Arbeit anderer Prüfer. Dazu gehören kantonsinterne Aufsichtsstellen, Prüfer von Bundesämtern und vom Bund beauftragte Wirtschaftsprüfer, die bei kantonalen Dienststellen Revisionen durchführen.

Die Finanzkontrolle ist Mitglied der Schweizerischen Konferenz der Finanzkontrollen, des Schweizerischen Verbandes für Interne Revision (SVIR) und der Fachvereinigung der Finanzkontrollen (FV). Über den SVIR sind wir auch Mitglied des Institute of Internal Auditors (IIA).

3.7 Schlussbemerkungen

Die Finanzkontrolle erfüllt ihren Auftrag als unabhängige, politisch neutrale Finanzaufsichtsinstanz. Oberstes Ziel ist es, eine ordnungsmässige Buchführung und Rechnungslegung sicherzustellen sowie eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung zu unterstützen. Unsere Prüfmethode sind darauf ausgerichtet, um aus kritischer Distanz nicht nur einzelne Fehler aufzudecken, sondern um Abläufe und Systeme zu verbessern und sicher zu gestalten. Die Dienststellen sollen Unstimmigkeiten dank ihrer internen Kontrollsysteme selbst frühzeitig erkennen und korrigieren.

Auch wenn unsere Berichte regelmässig Empfehlungen zur Beseitigung von Schwachstellen enthalten, schränkt das unser gesamthaftes Urteil, dass das Finanzwesen des Kantons St.Gallen ordnungsgemäss geführt ist und dass die Verantwortlichen in den Dienststellen ihre Aufgaben mit grossem Engagement erfüllen, nicht ein. Wir bedanken uns bei den Geprüften für die Unterstützung unserer Arbeit, den konstruktiven Dialog und die gute Aufnahme und Umsetzung unserer Empfehlungen.

Die Finanzkontrolle bedankt sich auch bei der Finanzkommission des Kantonsrates und bei der Regierung für das Vertrauen, die Anregungen und die kritische Begleitung ihrer Arbeit.

Amtsleiter

Ralf Zwick
Zugelassener Revisionsexperte

Amtsleiter Stv.

Thomas Haeggberg
Zugelassener Revisionsexperte

St.Gallen, 30. April 2019

Externe Revisionsstellenmandate der Finanzkontrolle

Vorbemerkung: Die Mandate sind nach den zuständigen Departementen sortiert.

1. Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten

Landwirtschaft

- 215010.1 Linthebene - Melioration (im Wechsel mit der Finanzkontrolle des Kantons Schwyz, Vierjahresturnus; 2017 – 2020 Finanzkontrolle Schwyz)
- 215010.2 Melioration der Rheinebene, Altstätten

Bildung

- 405100.1 Interkantonale Lehrmittelzentrale
- 420590.1 Interstaatliche Maturitätsschule für Erwachsene St.Gallen/Sargans (ISME)
- 423100.101 Universität St.Gallen (HSG) inkl. diverse selbständige Nebenrechnungen, Fonds und Rechnungen im Bereich der Weiterbildung
Rund 30 Revisionsmandate von Instituten und Forschungsstellen im Umfeld der Universität St.Gallen
- 423200.1 FHS St.Gallen, Hochschule für Angewandte Wissenschaften
- 423200.2 Interstaatliche Hochschule für Technik Buchs (NTB) (Gemeinschaftsrevision mit der Finanzkontrolle FL)
- 423200.3 Hochschule für Technik Rapperswil (HSR)
- 423260 Pädagogische Hochschule des Kantons St.Gallen (PHSG)

Sicherheit

- 5.GVA Gebäudeversicherung des Kantons St.Gallen (GVA)
- 5.OFA Ostschweizer Feuerwehr-Ausbildungszentrum

Bau

- 6156.1 Linthwerk, Uznach
- 615600 Rheinunternehmen (Rheinfonds) (Sonderrechnung des Kantons)

Gesundheit

- 830360 Spitalverbund 1: Kantonsspital St.Gallen (KSSG)
- 830360.1 Spitalanlagengesellschaft Kantonsspital St.Gallen
- 830361 Spitalverbund 2: Spitalregion Rheintal Werdenberg Sarganserland
- 830361.1 Spitalanlagengesellschaft Spitalregion Rheintal Werdenberg Sarganserland
- 830362 Spitalverbund 3: Spital Linth, Uznach
- 830362.1 Spitalanlagengesellschaft Spital Linth
- 830363 Spitalverbund 4: Spitalregion Fürstenland Toggenburg
- 830363.1 Spitalanlagengesellschaft Spitalregion Fürstenland Toggenburg
- 830370 Psychiatrieverbund Süd, Pfäfers
- 830371 Psychiatrieverbund Nord, Wil
- 8309 Zentrum für Labormedizin, St.Gallen

2. Genossenschaften, Stiftungen, Vereine und andere Rechtsformen

Landwirtschaft

- 215010.3 Landwirtschaftliche Bürgschaftsgenossenschaft (LBG)
 215010.4 Landwirtschaftliche Kreditgenossenschaft (LKG)

VD/F & E

- 245100 Rhysearch, Forschungs- und Innovationszentrum Rheintal

Soziales

- 3.SF7103 Irma und Samuel Teitler Stiftung (Sonderrechnung des Kantons)
 320000.1 Stiftung Frauenhaus St.Gallen
 320000.2 Stiftung Anna Marie Hugentobler-Aschwanden
 320000.3 Stiftung Heimstätten Wil

Kultur

- 3.KLWE Stiftung KlangWelt Toggenburg, Wildhaus-Alt St.Johann
 3.SKUL Verein Südkultur, St.Gallen
 3.WERD Verein Schloss Werdenberg
 325000.1 St.Gallische Kulturstiftung, St.Gallen (Sonderrechnung des Kantons)
 325000.2 Stiftung Altes Bad Pfäfers, Pfäfers
 325000.3 Simon und Charlotte Frick-Stiftung St.Gallen

Bildung

Mit der Universität St.Gallen verbundene Mandate:

- 423100.301 Peter Häberle-Stiftung an der Universität St.Gallen
 423100.302 Stiftung zur Förderung von Technologiemanagement, Technologiepolitik und Technologietransfer
 423100.304 Dr. Heinrich-Wachter-Stiftung
 423100.305 Stiftung Studentenwohnungen St.Gallen
 423100.306 Verein Retail-Promoter-Programm
 423100.310 Max Schmidheiny-Stiftung zugunsten der Universität und ihrer Institute
 423100.405 Swiss University Sports Foundation SUSF (Stiftung)
 423100.420 Schweizer Hochschulsport-Verband, St.Gallen (Verein)
 423100.421 Akademischer Sportverband St.Gallen
 423100.999 Prüfungen von EU- und Seco-Projekten der Universität St.Gallen

Mit den Fachhochschulen verbundene Mandate:

- 4232.1 Fachhochschule Ostschweiz (FHO) (Gemeinschaftsrevisionen mit der Finanzkontrolle des Kantons GR):
 – Geschäftsstelle FHO
 – Fachhochschule Ostschweiz (Bericht an das SBF1)
 423200.2.1 Stiftung Anna Wettler, Buchs (gehört zu NTB, Gemeinschaftsrevision mit Finanzkontrolle FL)
 423200.3.1 Master of Science in Engineering (gehört zu HSR, einfache Gesellschaft)
 423260.1 Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Logopädie SAL (Der Verein führt die Schweizer Hochschule für Logopädie, Rorschach, SHLR)

4232.999 Prüfungen von EU- und Seco-Projekten der Fachhochschulen

FD/Arbeitgeberkrippe

505000.1 Verein Arbeitgeberkrippe St.Gallen (im Wechsel mit der Finanzkontrolle der Stadt St.Gallen, Vierjahresturnus)

5.KOLOG Schweizerische Steuerkonferenz: Kommission Logistik

Raumplanung, Gewässer, Energie

6050.1 Zentrum für Regionalmanagement Obersee Linth

6050.2 Verein Agglo Obersee

6156.2 Internationale Rheinregulierung (IRR) (Gemeinschaftsrevision mit der eidg. Finanzkontrolle und dem zuständigen Bundesministerium in Wien)

6200.1 Energieagentur St.Gallen GmbH

Gesundheit

800000.3 Organisation der Arbeitswelt der Gesundheits- und Sozialberufe, St.Gallen OdA (Verein)

805020.1 Stiftung Suchthilfe, St.Gallen (inkl. Gassenküche)

83030.1 fiore, Fachinstitut der Ostschweiz für Reproduktionsmedizin und Gynäkologische Endokrinologie (Einfache Gesellschaft, Beteiligung des Kantonsspitals)

83030.2 Ethikkommission Ostschweiz

83030.5 Stiftung Orthoptik, St.Gallen (KSSG)

830361.1 Fürsorgestiftung Otto Streicher, Zürich (Spital Walenstadt)

83035.1 Dr. med. Jakob Ambühl-Stiftung, Wil (Psychiatrieverbund Nord)

83035.4 Wohnbaugenossenschaft Letten

830374 Klinik Sonnenhof, Kinder- und Jugendpsychiatrisches Zentrum, Ganterschwil (Stiftung)

8303.999 Prüfungen von EU-Projekten im Gesundheitswesen (Kantonsspital St.Gallen)

Sicherheit und Justiz

7.KKJPD Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren